

# LES ILES ÅLAND : UN LABORATOIRE INSOLITE DU DÉSARMEMENT GÉOGRAPHIQUE?

PAR

MATTHIEU CHILLAUD (\*) (\*\*)

Le 26 mars 2006, les îles Åland ont commémoré les cent cinquante ans du Traité de Paris instituant leur démilitarisation. C'est après la guerre de Crimée, au cours de laquelle les troupes franco-anglaises avaient détruit la forteresse russe de Bomarsund, que la France, la Grande-Bretagne et la Russie ont décidé de soustraire l'archipel, alors sous souveraineté russe, à toute militarisation. A l'époque, peu pensaient que, un siècle et demi plus tard, on commémorerait un tel événement, tant les exemples réussis de désarmement géographique s'inscrivant dans la pérennité demeuraient alors encore extrêmement marginaux. Pourtant, la démilitarisation des îles Åland, couplée à leur neutralisation – qui date de 1921 –, demeure probablement la plus grosse réussite de la diplomatie dite du désarmement géographique (1).

L'archipel des îles Åland, à la charnière de la Baltique et du golfe de Botnie, entre la Finlande et la Suède, compte 6 500 îles recouvrant une superficie de 1 527 km<sup>2</sup>, dont quelque 80 seulement sont habitées. La souveraineté de ces îles, dont la position géostratégique a longtemps été enviée par de nombreuses puissances – Napoléon les désignait comme un « *pistolet braqué au cœur de la Suède* » –, a tour à tour été assurée par la Suède, la Russie puis la Finlande. À l'heure actuelle, l'archipel peut prétendre à une très grande autonomie, bien que toutes les compétences régaliennes soient encore assurées par la Finlande. Ceci étant, son statut d'îles démilitarisées et neutralisées tend à se superposer à un sentiment insulaire extrêmement saillant, si bien que tous les débats stratégiques en cours en Finlande et même en Suède, surtout ceux ayant trait à une éventuelle adhésion à l'OTAN, sont suivis avec une très grande attention à Mariehamn. En fait, l'entrecroisement des questions stratégiques et de la question de la dévolution est si intime que les responsables politiques tentent, bon an mal an, de pouvoir influencer sur toutes les décisions prises à Helsinki et, ce, bien que les

(\*) Chercheur invité au SIPRI (Suède), entre octobre 2005 et avril 2006.

(\*\*) Cet article fait partie d'une étude sur le concept de désarmement géographique en Europe septentrionale, entreprise dans le cadre du SIPRI. L'auteur souhaiterait remercier Athanasia Spiliopoulou Åkermark, professeur de Droit international à l'Université d'Uppsala, pour ses précieux commentaires.

(1) Certains préfèrent parler de « désarmement territorial ». Cf. Louis B. SOHN, « Disarmament and arms control by territories », *Bulletin of the Atomic Scientists*, n° 17, avr. 1961, pp. 130-133.

îles Åland ne disposent pas réellement de compétences en matière de politique extérieure.

#### A LA RENCONTRE DE LA GÉOGRAPHIE ET DU DÉSARMEMENT

Bien que l'intimité qui existe entre la géographie et le désarmement soit extrêmement ancienne, leur association n'a jamais fait l'objet d'une grande effervescence intellectuelle, du fait probablement d'un cloisonnement abusif des disciplines. Jean-François Guilhaudis remarque ainsi que, «*en parcourant les sommaires des revues spécialisées dans le domaine du désarmement pour les dernières années, on voit vite que ce n'est pas là un thème familier. Il semble qu'il n'y ait rien ou presque dans le désarmement qui évoque le territoire [...]. Cette constatation paraît confirmée quand on s'intéresse aux ouvrages récemment publiés sur la géopolitique, qui ignorent ou presque le désarmement*» (2). Pourtant, la problématique du territoire reste une donnée fondamentale, tout particulièrement dans l'étude du désarmement géographique : les enjeux territoriaux ont souvent, si ce n'est toujours, été l'explication des conflits armés. Certes, à l'époque contemporaine, d'autres considérations, comme par exemple l'économie, peuvent en constituer un ersatz. Toutefois, la conjugaison de la dimension spatiale des rapports de puissance et de la géographie constitue encore maintenant une composante essentielle de la géostratégie.

D'après le Britannique J. H. Marshall Cornwall, à qui l'on doit l'une des premières études exhaustives sur ce concept, le désarmement géographique consiste dans «*la restriction ou l'interdiction d'armements et de forces armées dans des zones territoriales bien définies*» (3). Cette forme de désarmement a souvent revêtu, à quelques exceptions près, la forme d'une sanction imposée par un vainqueur à un vaincu : Hervé Coutau-Bégarie note ainsi que, «*dès l'Antiquité, il était d'usage courant d'imposer au vaincu, outre la livraison de sa flotte, la démolition de ses fortifications ou l'interdiction d'accéder à certaines zones*» (4). Le désarmement géographique a donc toujours existé et, ce, manifestement bien avant qu'on s'y réfère expressément. C'est à la faveur de la prise en compte de la dimension spatiale des rapports de puissance que le concept s'est finalement imposé pour connaître un réel succès surtout à l'époque de la Société des Nations, dans un contexte de recomposition territoriale de nombre d'Etats européens.

Il existe une échelle quasi infinie de mesures possibles pouvant être prises dans le cadre du désarmement géographique, la restriction ou l'interdiction d'armements et de forces armées dans des zones territoriales bien définies

(2) Jean-François GUILHAUDIS, «Désarmement et territoire», *Culture et conflits*, n° 21-22, 1996, p. 267.

(3) J.H. MARSHALL CORNWALL, *Geographic Disarmament. A Study of Regional Demilitarization*, Oxford University Press, Londres, 1935, p. 5.

(4) Hervé COUTAU-BÉGARIE, *Le Désarmement naval*, Economica/ISC, Paris, 1995, p. 27.

pouvant effectivement prendre une myriade de formes. On peut, néanmoins, en retenir deux principales, la neutralisation et la démilitarisation. Si ces deux notions relèvent de deux logiques manifestement différentes, elles font néanmoins l'objet de controverses sémantiques et même juridiques. Très souvent, l'une est prise pour l'autre : ainsi, même l'*Encyclopaedia of Public International Law* parle de zones démilitarisées dans l'entrée «neutralisation» (5).

D'après Jean Salmon, la démilitarisation est une «*mesure consistant à interdire sur une zone géographique déterminée la présence de forces et d'installations militaires, toute manœuvre militaire ou l'essai d'armes de toute sorte. Cette mesure peut éventuellement entraîner la destruction des ouvrages militaires existants*» (6). En d'autres termes, la démilitarisation interdit, en vue de prévenir les conflits, d'introduire ou d'entretenir des forces armées et d'édifier des fortifications ou des ouvrages militaires et suppose donc l'absence de fortification ou de structure militaire permanente sur le territoire visé. Elle peut parfois prendre une forme rétroactive, quand le traité l'instituant prévoit une dé-fortification. Qu'elle soit appliquée au sens strict (interdiction préventive de toute construction militaire) ou de manière rétroactive (destruction d'installations militaires déjà existantes), la démilitarisation a comme objectif implicite de soustraire le territoire qu'elle concerne à tout conflit armé.

Quant à la neutralisation, elle peut se définir comme la «*situation de certains territoires, espaces ou localités, détroits ou canaux internationaux, ou de certaines installations ou catégories de personnes qui, en cas de conflit armé, doivent être tenus à l'écart des hostilités, ou acte par lequel un tel régime est établi*» (7). La neutralisation vise donc explicitement à soustraire une zone aux conséquences de l'état de guerre, en l'interdisant aux opérations militaires, sans pour autant nécessairement qu'on la démilitarise. Un territoire neutralisé peut ainsi accueillir des ouvrages militaires sans que cela contrevienne au traité, d'autant plus que l'Etat qui y exerce sa souveraineté a parfaitement le droit de prendre des mesures militaires préventives afin de défendre le territoire, ce qui justifie *de facto* qu'il ait le droit d'y assurer une certaine présence militaire.

Par-delà ces distinctions d'ordre sémantique, il convient de remarquer qu'il est rare qu'un territoire neutralisé ne soit pas aussi démilitarisé. D'ailleurs, très souvent, y compris dans des accords ou des traités, la neutralisation désigne l'interdiction de construire des fortifications. Les subtilités sont telles, d'après Rafael Erich, «*qu'il paraît difficile d'établir entre ces termes une distinction fondamentale et précise*» (8). Selon Christer Ahls-

(5) Stephan VEROSTA, «Neutralization», *Encyclopaedia of Public International Law*, vol. III, 1997, p. 570.

(6) Jean SALMON (dir.), «Démilitarisation», *Dictionnaire de droit international public*, Bruylant, Bruxelles, 2001, pp. 18-319.

(7) Jean SALMON (dir.), «Neutralisation», *ibid.*, p. 737.

(8) Rafael ERICH, *La Question des zones démilitarisées, Recueil des cours de l'Académie diplomatique internationale*, La Haye, 1929, pp. 602-603.

tröm, l'ambiguïté dérive du fait que «chaque territoire neutralisé et démilitarisé a été apprécié dans la perspective de conditions spécifiques que l'on entendait réguler» (9). Même s'il est vain, d'un point de vue purement juridique, de prétendre établir entre les deux notions une séparation rigoureuse – car tout dépend du traité –, force est de reconnaître que, d'un point de vue politico-stratégique, la démilitarisation et la neutralisation renvoient à deux logiques différentes et complémentaires : la première a vocation à prohiber l'installation d'armements sur un territoire donné, en temps de paix, dans l'objectif implicite d'y interdire les actes d'hostilité en temps de guerre; la seconde n'interdit pas forcément l'installation d'ouvrages militaires sur le territoire en question, mais partage avec la première, de manière explicite, elle, ce même objectif de soustraire un territoire donné.

#### Positionnement des îles Åland



Source : Jozef GOLDBLAT, *Arms Control. The New Guide to Negotiations and Agreements*, Sage/SIPRI/PRIO, Londres, 2002, p. 188.

#### LE STATUT POLITICO-JURIDIQUE DES ILES ÅLAND ET L'ÉVOLUTION DES ÉQUILIBRES DE PUISSANCE EN EUROPE SEPTENTRIONALE

Après que le Traité de Frederikshamn de 1809 les a détachées, avec la Finlande, de la Suède au profit de la Russie, les îles Åland sont devenues

(9) Christer AHLSTRÖM, *Demilitarised and Neutralised Territories in Europe*, The Åland Islands Peace Institute, Mariehamn, 2004, p. 15.

un avant-poste russe sur la Baltique (10). Leur démilitarisation, décidée au lendemain de la guerre de Crimée en vue de prévenir toute menace russe sur la mer Baltique (11), est inscrite dans une convention, annexée au Traité de Paris et signée le 30 mars 1856 par la Russie, la France et la Grande-Bretagne : l'archipel ne doit pas être fortifié et ne peut accueillir aucun établissement militaire ou naval. La convention n'établit donc aucune neutralisation (12).

Cependant, l'archipel n'échappe pas aux hostilités de la Première Guerre mondiale. Dès janvier 1915, les Russes procèdent à sa remilitarisation, installant des batteries de côte et une petite base sous-marine à Mariehamn, afin de prévenir une attaque allemande – qui a d'ailleurs lieu en août suivant. Suite à l'effondrement de la Russie, en 1917, et à la conquête de l'indépendance finlandaise s'ouvre une période troublée pour ce qui est de la souveraineté des îles (suédoise, russe ou finlandaise?) et, surtout, de la question de la démilitarisation : en effet, la Russie tsariste était signataire du Traité de 1856, mais ni la Finlande, ni la Suède (13). Partant, Stockholm essaie de récupérer l'archipel, mais la division navale qu'elle envoie avec 600 hommes le 23 février 1917 doit évacuer face à l'arrivée, deux semaines plus tard, d'un corps expéditionnaire allemand. La démolition des fortifications fait alors l'objet d'un accord entre l'Allemagne, la Suède et la Finlande, signé à Stockholm le 30 décembre 1917 (14), mais celui-ci n'est que très partiellement appliqué, du fait de la défaite allemande. Berlin et Helsinki signent finalement un traité le 7 mars 1918, dans lequel les deux parties se déclarent d'accord «*sur la démolition la plus proche possible des fortifications des îles Åland*» et sur une «*défortification permanente*», le problème des implantations militaires devant être réglé ultérieurement par un traité entre les riverains de la Baltique. Le Traité de Brest-Litovsk signé en mars 1918 confirme la démilitarisation d'Åland, mais n'indique pas à qui revient la souveraineté.

Finalement, la convention sur les îles Åland signée à Genève le 20 octobre 1921 affirme la souveraineté de la Finlande sur l'archipel et renouvelle la

(10) La capitale d'Åland, Mariehamn, a été fondée en 1861 par l'impératrice de Russie, Maria, épouse du tsar Alexandre.

(11) On se souviendra que la Suède, à cette occasion, avait proposé trois options : que les îles Åland lui soient restituées, qu'elles soient neutralisées (statut alors garanti par la France, la Grande-Bretagne et la Suède) ou qu'elles soient érigées en État indépendant et neutralisé avec une garantie de la seule Suède.

(12) Jusqu'à la Première Guerre mondiale, les Russes avaient dans l'ensemble respecté la démilitarisation – la seule entorse connue se déroula en 1906, lorsque furent dépêchés dans les îles 750 soldats russes en raison d'une rumeur sur un trafic d'armes. Il est vrai, néanmoins, que les plans de l'état-major russe prévoyaient toujours l'utilisation de l'archipel, idéalement placé pour surveiller les entrées des golfes de Finlande et de Riga en cas de guerre, et que Moscou a essayé, en 1908, d'obtenir l'abrogation de la convention, sans l'obtenir, la Suède s'y opposant vigoureusement.

(13) Ainsi, lorsque, en juin 1918, Helsinki dépêcha trois compagnies d'infanterie dans les îles, on ne pouvait objecter une violation du statut démilitarisé car la Finlande n'était pas membre du Traité de 1856.

(14) Abkommen über die Entfestigung der Åland-Inseln zwischen dem Deutschen Reich, Finnland und Schweden, in Jost DELBRÜCK (dir.), *Friedensdokumente aus fünf Jahrhunderten*, N.P. Engel, Kehl, 1984, p. 967.

démilitarisation de 1856 : «*la Finlande, confirmant en tant que de besoin, en ce qui la concerne, la déclaration faite par la Russie dans la Convention du 30 mars 1856, relative aux îles d'Åland, annexée au Traité de Paris du même jour, s'engage à ne pas fortifier la partie de l'archipel finlandais, dite 'les îles d'Åland'*». Il prévoit aussi une neutralisation, minutieusement définie aux articles 4 – «*aucune force militaire ne peut pénétrer dans la zone*» – et 6 – «*et ne sera, directement ni indirectement, l'objet d'une utilisation quelconque ayant trait à des opérations militaires*» (15). Les Soviétiques, alors en quarantaine de la SdN, n'adhèrent pas à ce texte.

Malgré l'entrée en vigueur de ce régime, en 1922, les états-majors suédois et finlandais établissent, dans les années 1930, des plans pour la défense de l'archipel – il faut dire que la Suède craint en permanence que les îles ne soient fortifiées sous la souveraineté d'une puissance étrangère (16). En janvier 1939, Stockholm et Helsinki se mettent d'accord pour une défense conjointe des îles Åland, mais l'accord, dit «*Protocole de Stockholm*», est suspendu faute d'acceptation par tous les Etats signataires du Traité de 1921. L'Union soviétique, bien que non-signataire de ce traité, s'oppose véhémentement à l'accord finno-suédois et propose, vainement, à Helsinki de louer pour trente ans quelques îles du golfe de Finlande, en échange de quoi celle-ci recevrait des territoires en Carélie orientale.

Devant l'aggravation constante de la situation en Europe, la Finlande, toujours en accord avec la Suède, décide, au printemps 1939, de relancer la question de la remilitarisation des îles Åland. Déjà, un an auparavant, les gouvernements des deux Etats avaient préalablement discuté des mesures communes qui pourraient empêcher la violation de la neutralisation d'Åland par des puissances extérieures : le plan des deux gouvernements était de construire des fortifications permanentes sur quelques îles du sud de l'archipel, afin de protéger le territoire neutralisé. Moscou n'étant pas satisfait des dispositions décidées, le litige est soumis à la 105<sup>e</sup> session de la SdN, le 22 mai 1939; cependant, le délégué soviétique obtient l'ajournement *sine die* du débat. Le 31 du même mois, lors de la troisième session du Conseil suprême de l'URSS, Molotov consacre un assez long passage de son discours à la question : «*l'importance des îles Åland réside dans leur position stratégique dans la mer Baltique. Les armements de ces îles peuvent être employés pour des fins hostiles à l'URSS. Situées non loin de l'entrée du golfe de Finlande, ces îles fortifiées peuvent servir à interdire à l'URSS l'entrée et la sortie du golfe de Finlande*» (17).

(15) Texte disponible sur le site Internet [www.kultur.aland.fi/kulturstiftelsen/traktater/eng\\_fr/1921c\\_fr.htm](http://www.kultur.aland.fi/kulturstiftelsen/traktater/eng_fr/1921c_fr.htm).

(16) «*Une agression dirigée d'Åland contre la Suède atteindrait celle-ci dans ses parties vitales [...]. Au moyen de certaines pièces d'artillerie moderne, il serait même possible de bombarder Stockholm* : précision contenue dans le Livre bleu suédois sur la question des îles Åland, 1921, p. 138.

(17) Cité par Michel CABOURET, «*Le rôle géopolitique et géostratégique des grandes îles de la Baltique à travers l'histoire*», in Marc AUCHET/Annie BOURGUIGNON (dir.), *Aspects d'une dynamique régionale : les pays nordiques dans le contexte de la Baltique*, Presses Universitaires de Nancy, Nancy, 2001, p. 199.

Après la guerre d'Hiver (1939-1940), Moscou signe avec Helsinki, en septembre 1940, une convention sur la démilitarisation des îles, obligeant les Finlandais, qui avaient remilitarisé les îles durant le conflit, à raser tous les ouvrages militaires et à démilitariser encore une fois, l'article 1<sup>er</sup> stipulant que «*la Finlande s'engage à démilitariser les îles Åland, à ne pas les fortifier et à ne pas les mettre à disposition d'États étrangers*» (18). Lors de la guerre de Continuation (1941-1944), les Finlandais remilitarisent les îles, puis se voient à nouveau contraints, par l'armistice soviéto-finlandais de 1944, de tout démilitariser.

La démilitarisation (mais non la neutralisation) est confirmée par le traité de paix conclu entre la Finlande et les alliés, à Paris, le 10 février 1947 : l'article 5 stipule que «*les îles Åland resteront démilitarisées, comme elles le sont actuellement*» (19).

TABLEAU 1

## Les îles Åland en quelques dates

1809	Traité de Frederikshamn : la Suède perd la Finlande et les îles Åland au profit de la Russie.
Août 1854	Lors de la guerre de Crimée, les troupes franco-britanniques détruisent le fort russe de Bomarsund dans les îles Åland.
1856	Le Traité de Paris démilitarise les îles Åland.
1906	Première entorse russe connue au statut de démilitarisation : 750 soldats russes sont dépêchés dans les îles en raison d'une rumeur de trafic d'armes.
1915	Deuxième entorse russe au statut de démilitarisation : les troupes russes s'installent en Åland. Début de la construction de batteries d'artillerie sur la côte et d'ouvrages de fortification.
6 décembre 1917	Proclamation de l'indépendance de la Finlande.
31 décembre 1917	Plus de 7 000 Ålandais envoient une pétition au roi de Suède, lui demandant le rattachement des îles.
1918	La guerre civile touche Åland : un bataillon d'environ 600 combattants suédois débarque et engage des négociations pour empêcher de nouvelles actions de guerre. À la suite de l'intervention d'une escadre allemande, toutes les troupes se retirent d'Åland.
31 janvier 1919	Une députation constituée de trois délégués ålandais soumet l'affaire d'Åland à la Conférence sur la Paix à Paris.
1920	Le Parlement finlandais adopte une loi sur l'autonomie d'Åland. L'assemblée non officielle des îles Åland s'adresse au gouvernement suédois, lui demandant le rattachement à la Suède. L'affaire est soumise au Conseil de la Société des Nations, sur proposition de la Grande-Bretagne.
24 juin 1921	Le Comité des juristes remet à la SDN ses recommandations.

(18) Treaty between Finland and the Union of Socialist Soviet Republics concerning the Åland Islands, reproduced in *International Treaties and Documents Concerning Åland Islands 1856-1992*, Ålands Kulturstiftelse, Mariehamn, 1993, p. 38.

(19) Traité de Paix avec la Finlande de 1947, reproduit in *Ibid.*, p. 52.

TABLEAU 1

## Les îles Åland en quelques dates

20 octobre 1921	Signature de la Convention relative à la non-fortification et à la neutralisation des îles Åland : la souveraineté de la Finlande sur l'archipel des îles d'Åland est reconnue; en contrepartie, Åland obtient l'autonomie et des garanties quant à la préservation de l'usage de la langue suédoise, de sa culture et de ses mœurs locales. La Convention d'Åland sur la démilitarisation et la neutralisation d'Åland est signée par dix Etats.
1922	La Loi sur l'autonomie de 1920 entre en vigueur. Le nouveau Parlement d'Åland se réunit pour la première fois le 9 juin, date à laquelle est aujourd'hui célébrée chaque année la fête de l'autonomie d'Åland.
30 novembre 1939 – 12 mars 1940	Durant la guerre d'Hiver l'opposant à l'URSS, la Finlande remilitarise les îles Åland. Le Traité de paix signé à Moscou l'oblige à les re-démilitariser et la contraint à accueillir un consulat russe à Mariehamn.
25 juin 1941 – 19 novembre 1944	Durant la guerre de Continuation l'opposant à l'URSS, la Finlande remilitarise de nouveau les îles Åland. La Convention d'armistice l'oblige ensuite à les re-démilitariser.
10 février 1947	Le Traité de Paris confirme le statut de démilitarisation (et non le neutralisation).
20 novembre 1994	73,6 % des Ålandais se prononcent par référendum en faveur de leur entrée dans l'UE.
1 <sup>er</sup> janvier 1995	La Finlande (et, avec, les îles Åland) entre dans l'UE.

LE STATUT POLITICO-JURIDIQUE DES ILES ÅLAND  
A L'ÉPREUVE DES RÉALITÉS STRATÉGIQUES CONTEMPORAINES

Après la fin de la Guerre froide et l'écroulement de l'Union soviétique, le statut des îles Åland n'est pas remis en cause. D'ailleurs, au moment où la Finlande dénonce le Traité d'amitié, de coopération et d'assistance mutuelle qu'elle a signé avec l'URSS le 6 avril 1948 (20), elle ne cherche pas à le changer. De même, lorsque, en 1994, la Finlande et la Suède signent un accord de délimitation des frontières maritimes, elles se réfèrent à la Convention de 1921. Plus tard, le statut démilitarisé et neutralisé des îles est

(20) Durant la Guerre froide, les relations finno-soviétiques se sont articulées autour du Traité d'amitié, de coopération et d'assistance mutuelle du 6 avril 1948, qui stipulait, dans son article 1<sup>er</sup> : « dans le cas où la Finlande ou l'Union soviétique à travers le territoire finlandais seraient l'objet d'une agression armée de la part de l'Allemagne ou d'une puissance quelconque alliée de celle-ci, la Finlande, fidèle à son devoir d'État indépendant, combattrait pour repousser cette agression. À cet effet, la Finlande mettra en œuvre toutes les forces dont elle dispose, pour la défense de son intégrité territoriale, sur mer, sur terre et dans les airs. Elle le fera à l'intérieur de ses frontières, conformément à ses engagements, tels qu'ils sont définis dans le présent acte et, si nécessaire, avec l'aide de l'Union soviétique ou conjointement avec elle. Dans le cas précité, l'Union soviétique fournira à la Finlande l'aide nécessaire requise, selon accord des deux parties contractantes ». Le 21 septembre 1990, le Président finlandais a déclaré caduque la disposition relative à l'identification de l'Allemagne ou de ses alliés à l'agresseur hypothétique de la Finlande ou de l'Union soviétique en passant par le territoire finlandais; dans le même temps, profitant du nouveau climat international et de la signature du Traité « 4 + 2 » qui libérait l'Allemagne de toute limitation de souveraineté, le gouvernement finlandais a publié une déclaration unilatérale par laquelle il a déclaré que le pays était désormais libéré de toutes les obligations énoncées dans la partie III du Traité de Paris.



encore une fois confirmé lors de l'entrée de la Finlande dans l'UE en 1995 : d'après Allan Rosas, l'UE est même devenue *de facto* garante de ce régime (21).

Malgré tout, un certain nombre de personnes, notamment au sein de l'armée finlandaise, s'opposent au maintien du statut spécifique des îles Åland, une position généralement justifiée par trois arguments. En premier lieu, est avancé le fait que le statut spécial des îles n'a pas pu protéger la région durant la Seconde Guerre mondiale. Deuxièmement, les nouvelles technologies d'armement permettent d'attaquer l'archipel très facilement. Enfin, le climat stratégique international est plutôt favorable à la sécurité de la Finlande (22). En fait, la question de l'avenir du régime des îles apparaît intimement liée à la position de la Finlande, mais aussi de la Suède, vis-à-vis de l'OTAN.

Lorsque la Finlande a adhéré au régime «Ciel ouvert» à la fin de l'année 2002, certains responsables politiques des îles Åland, notamment au sein du Comité sur l'autonomie du Parlement ålandais, ont objecté que ce traité était incompatible avec le statut démilitarisé et neutralisé des îles, et ce, alors même qu'Helsinki a soutenu le contraire. Arguant que «Ciel ouvert» contrevient à l'article 4 de la Convention de 1921 (*«sous réserve des dispositions de l'article 7, aucune force militaire, navale ou aérienne d'aucune puissance ne pourra pénétrer ni séjourner dans la zone décrite à l'article 2»*), l'*Åland Islands Peace Institute*, qui a publié de nombreux documents sur ce sujet, affirme que la Finlande aurait dû demander, lors de son accession à ce régime, une clause d'exception pour les îles Åland. Tandis qu'Helsinki considère qu'il n'était pas possible de demander une telle dérogation pour les îles (23), les responsables politiques des îles Åland assurent que le droit international positif peut accepter une réserve à un traité tant qu'elle ne déroge pas à l'objet et au but dudit traité (24). Enfin, dans sa déclaration au Comité consultatif «Ciel ouvert», l'ambassadeur de Finlande auprès l'OSCE a insisté sur le fait que le gouvernement autonome des îles Åland n'a émis aucune réserve au sujet du traité (25); mais, en fait, n'étant pas

(21) Allan ROSAS, «The Åland Islands as a demilitarised and neutralised zone», in Hannikainen LAURI/Frank HORN (dir.), *Autonomy and Demilitarisation in International Law: the Åland Islands in a Changing Europe*, Kluwer Law International, La Haye, 1997, pp. 23-40.

(22) Teija TIILIKAINEN, *The Åland Islands, Finland and the European Security*, The Åland Islands Peace Institute, Mariehamn, 2002, p. 38.

(23) Dans la communication du ministère des Affaires étrangères en date du 30 novembre 2001, Helsinki considère : «as a consequence of the treaty's character and genesis it is not possible to make any geographical reservations to the treaty». Cf. le site Internet [www.ls.aland.fi/composer/ls-prot/KANSLI/2002/K1002P07.html](http://www.ls.aland.fi/composer/ls-prot/KANSLI/2002/K1002P07.html).

(24) La Convention de Vienne sur le droit des traités (23 mai 1969) stipule, dans son article 19, que : «un Etat, au moment de signer, de ratifier, d'accepter, d'approuver un traité ou d'y adhérer, peut formuler une réserve, à moins : a) que la réserve ne soit interdite par le traité; b) que le traité ne dispose que seules des réserves déterminées, parmi lesquelles ne figure pas la réserve en question, peuvent être faites; ou c) que, dans les cas autres que ceux visés aux al. a) et b), la réserve ne soit incompatible avec l'objet et le but du traité».

(25) Cf. la déclaration d'Aleksi HÄRKÖNEN, ambassadeur auprès de la Commission consultative «Ciel ouvert», le 16 décembre 2002 : «the Finnish Government informed the States Parties to the Åland Convention of the intention of Finland to accede to the Open Skies Treaty. Further, the authorities of the Åland islands

membres de la Convention de 1921, les îles Åland auraient pu difficilement s'y opposer.

En réalité, le régime «Ciel ouvert» permet aux États-parties de soustraire, s'ils le désirent, certaines parties de leur territoire aux vols de surveillance : si la Finlande le souhaitait, elle pourrait donc très bien refuser que les îles fassent l'objet d'une surveillance et pourrait même demander que les vols de surveillance soient assurés par des avions civils (et non militaires) (26), ce qui ne serait pas contraire à la Convention de 1921. Quoi qu'il en soit, le Parlement finlandais a finalement ratifié le Traité «Ciel ouvert» le 13 novembre 2002, sans faire allusion au statut particulier des îles Åland.

Cet épisode est révélateur des deux logiques opposées à l'œuvre : d'un côté, les îles Åland étant démilitarisées, il peut paraître curieux d'y organiser des vols de surveillance d'activités militaires; d'un autre côté, le statut des îles présentant les caractéristiques d'une mesure de confiance, l'organisation de vols au-dessus du territoire semble accroître incontestablement le crédit stratégique de l'archipel – l'ancien directeur des affaires juridiques du ministère finlandais des Affaires étrangères affirme ainsi que l'objet de la Convention de 1921 est parfaitement en harmonie avec celui du régime «Ciel ouvert», à savoir la promotion «*de la transparence dans les activités militaires et l'amélioration de la sécurité grâce aux mesures de confiance et de sécurité*» (27).

Une autre péripétie, survenue en septembre 2003, à l'occasion d'exercices Peace Nordic, montre l'extrême sensibilité de la population des îles Åland à la question du statut de l'archipel : en effet, l'escale, à Mariehamn, d'un navire civil transportant des troupes suédoises et la traversée, par un hélicoptère militaire norvégien, d'un couloir aérien situé juste au-dessus des îles ont suscité une émotion particulièrement forte, reflétant combien les habitants de l'archipel lient l'autonomie qu'ils ont acquise *via* la Convention de Genève au statut spécifique de leur territoire. Les Ålandais estiment que les «entorses» au régime de démilitarisation et de neutralisation des îles, qu'elles soient délibérées – comme dans le cas de «Ciel ouvert» – ou non – comme dans celui des bévues suédoise et norvégienne –, ne sont que le prélude à une future adhésion de la Finlande à l'OTAN et, surtout, craignent qu'elles modifient *de facto* leur autonomie.

*were informed of the accession. The position of the Finnish Government is that in spite of the special status of the islands codified by the Åland Convention, there is no contradiction between the aims of the Treaty on Open Skies and the Convention. The Open Skies Treaty promotes greater openness and transparency in military activities and enhances security through confidence – and security – building measures. The Åland Islands authorities agree that the Treaty on Open Skies is in conformity with the Åland Convention and fully shares its aims.*

(26) Il est parfaitement vrai que «Ciel ouvert» mentionne uniquement que l'avion doit être non armé, sans préciser s'il doit être civil ou militaire.

(27) Holger ROTKIRCH, «A peace institute on the war-path: the application of the Treaty on Open Skies to the neutralized and demilitarized Åland Islands and the powers of the Åland autonomy», in Jarna PETMAN/Jan KLABBERS (dir.), *Nordic Cosmopolitanism. Essays in International Law for Martti Koskenniemi*, Haye, Martinus Nijhoff Publishers, La Haye, 2003, p. 70.

LA SOUPLASSE DES SERVITUDES MILITAIRES :  
ENTRE LOGIQUE JURIDIQUE ET RAPPORTS DE PUISSANCE

Un principe juridique fondamental du droit international est celui de la souveraineté des Etats, lequel implique que tout Etat a le droit de procéder comme il l'entend à la défense de son territoire, en y déployant des forces armées et des ouvrages militaires; cependant, même si les servitudes liées au désarmement géographique ne s'appliquent généralement qu'à une partie du territoire d'un Etat, les statuts de démilitarisation et de neutralisation constituent une limite à ce droit étatique de défense territoriale. Que penser de cette limite? Hervé Coutau-Bégarie suggère que l'immunité des territoires démilitarisés et/ou neutralisés, notamment celle des îles Åland, est à mettre sur le compte des rapports de force et des logiques géostratégiques plutôt que de leur statut (28). Autrement dit, la portée des servitudes liées au désarmement géographique serait davantage liée aux équilibres de puissance qu'à des considérations strictement juridiques. Selon nous, la question ne doit pas nécessairement être posée en ces termes.

En fait, tous les Etats grevés de servitudes militaires sur leur territoire ont d'abord la charge de faire respecter la neutralisation des îles (et non forcément leur défense) et, à ce titre, s'ils sont amenés à ne pas la respecter, ils en violent davantage la lettre que l'esprit. Ainsi, si le statut démilitarisé des îles Åland a manifestement été violé à plusieurs reprises, deux fois par la Russie et deux fois par la Finlande, ces «entorses» restent à relativiser. La première violation russe, qui date de 1906, quand la Russie dépêcha quelque 750 soldats russes dans les îles en raison d'une rumeur de trafic d'armes, et la seconde, quand, en 1915, la Russie, alors en guerre contre l'Allemagne, remilitarisa les îles pour prévenir une attaque allemande, sont toutes deux le fait du pays qui était alors allié aux deux autres membres du Traité de 1856 : ni Londres, Paris, surtout durant la Première Guerre mondiale, n'ont objecté quoi que ce soit à la violation, par la Russie, du statut démilitarisé des îles. Quant aux mesures de remilitarisation des îles décidées par la Finlande par deux fois durant la Seconde Guerre mondiale, constituent-elles réellement une violation de la Convention de 1921, sachant que celle-là stipule bien que *«dans le cas où la neutralité de la zone serait mise en péril [...], la Finlande prendra les mesures nécessaires dans la zone pour contenir et repousser l'agresseur jusqu'au moment où les Hautes Parties contractantes, conformément aux dispositions de la présente Convention, seront en état d'intervenir pour faire respecter la neutralité»*? On voit donc bien ici que, dans la pratique, les servitudes liées au désarmement se caractérisent par une certaine souplesse.

(28) Hervé COUTAU-BÉGARIE, *Le Désarmement naval*, op. cit., p. 43.

Cette souplesse laisse penser que, par exemple, l'adhésion de l'ensemble de la Finlande à l'OTAN n'empêcherait nullement le maintien du statut spécifique des îles Åland – de même que la non-militarisation du territoire de Spitzberg (29) n'a pas été jugée incompatible avec l'adhésion «intégrale» de la Norvège (c'est-à-dire Spitzberg compris) à l'OTAN et que la Grèce est membre de l'OTAN alors qu'elle exerce la souveraineté sur plusieurs îles démilitarisées (30). Sinon, le Traité de 1921 pourrait être dénoncé, d'autant que tous ses signataires sont également membres de l'Alliance atlantique – à l'exception de la Finlande et de la Suède –, tandis que la Russie, n'étant pas partie à la Convention de 1921, ne pourrait *a priori* s'y opposer, à moins pour elle de faire valoir sa qualité de membre du Traité de paix de 1856 et les accords bilatéraux la liant à la Finlande et ayant trait à la démilitarisation des îles (31) – soulignons ici que les Soviétiques n'ont pas adhéré à la Convention de Genève sur la neutralisation des îles (et n'ont d'ailleurs jamais recherché à y adhérer), alors qu'ils sont partie à tous les accords multilatéraux et bilatéraux relatifs à leur démilitarisation.

D'une façon plus générale, le fait que les servitudes attachées au désarmement soient inscrites dans la pérennité met en exergue leur souplesse et leur adaptativité aux différents équilibres stratégiques.

#### LES ILES ÅLAND : MODÈLE D'INTÉGRATION ET DE RÉOLUTION PACIFIQUE DES CONFLITS ?

Pourquoi le statut des îles Åland aménagé par la SdN en 1921, a-t-il pu s'inscrire dans la pérennité, alors que celui du Nagorno-Karabakh, pourtant discuté par la même organisation et au même moment, n'a pas tenu dans le temps ? De même, comment expliquer que, depuis la Convention de 1921 instituant la neutralisation des îles Åland, plus aucun territoire européen n'ait été neutralisé – en revanche, beaucoup ont été démilitarisés ?

En fait, si le régime insolite des îles Åland a connu un succès, c'est grâce à la conjonction favorable de plusieurs facteurs. Premièrement, dans

(29) Le Traité de Paris du 9 février 1920 a institué la non-militarisation et la neutralisation de l'archipel de Spitzberg, placé sous souveraineté norvégienne.

(30) Corfou, Paxos, Lemnos, Lesbos, Chios, Samos et Nikaria.

(31) Le rôle de la Russie est désormais incomparable avec celui qui fut le sien durant la Guerre froide, lorsque, à l'issue de la guerre d'Hiver, le Kremlin avait exigé de disposer d'un consulat à Mariehamn dans le but de surveiller l'application du statut de démilitarisation, mais aussi, dans les faits, de contrôler la Finlande et la Suède. Nous avons eu l'opportunité d'admirer la démesure de la bâtisse : alors que, au plus fort de la Guerre froide, elle abritait une trentaine de diplomates, il n'en reste actuellement plus qu'un seul. Durant la décennie 1990, les Russes, qui cherchaient manifestement à réduire les frais d'entretien de leur réseau diplomatique, avaient même pensé à vendre le bâtiment et à transférer le personnel – en l'occurrence le seul Consul – au Consulat russe de Turku en Finlande. Toutefois, face à l'«otanisation» croissante de la région, les Russes ont manifestement vu dans la possibilité de conserver le Consulat un excellent moyen, pour eux, de surveiller la région. A l'heure actuelle, s'il existe certes un déclin manifeste de l'intérêt de Moscou pour les îles Åland, il n'en reste pas moins vrai que le Consulat russe constitue encore une base idéale pour observer l'évolution politico-stratégique de la région de la mer Baltique.

la seconde moitié du XIX<sup>e</sup> siècle, la mer Baltique n'était pas réellement un enjeu stratégique de première importance. De plus, à la faveur des alliances qui se constituaient, les trois États-parties au Traité de 1856 allaient devenir alliés : ainsi, ni les Français ni les Anglais n'ont émis la moindre objection lorsque la Russie fut amenée par deux fois à violer le statut démilitarisé de l'archipel. Si, pendant les deux guerres mondiales, les îles ont subi quelques entorses à leur statut, cela n'a jamais été à des fins offensives. En fait, la SdN avait clairement voulu faire des îles Åland un modèle pour les conflits à venir, qu'elle entendait régler en promouvant la combinaison de la neutralisation et de l'autonomie : ainsi, le groupe de juristes qui fut amené à procéder à des recommandations quant à la souveraineté des îles avait bien insisté sur l'idée de «paquet indivisible», associant la démilitarisation et la neutralisation d'une part et l'autonomie d'autre part – une condition *sine qua non* pour que la Suède reconnaisse la souveraineté de la Finlande sur l'archipel, Stockholm estimant alors nécessaire pour sa sécurité que l'ensemble de l'archipel démilitarisé soit aussi neutralisé et que les Ålandais bénéficient d'une large autonomie (32).

Le caractère insolite des îles réside donc dans l'association faite entre leur statut démilitarisé et neutralisé et l'extrême autonomie dont jouissent leurs habitants, qui ne parlent que suédois (unique langue officielle (33)), ont leurs propres drapeau, passeports, plaques minéralogiques et timbres, sont membres à part entière du Conseil nordique, peuvent légiférer – dans la limite de ce que leur accorde la Loi d'autonomie. Les îles Åland montrent qu'il est possible, pour le territoire d'un État, de disposer d'une grande indépendance sans pour autant constituer une menace de sécession. D'ailleurs, bien que les Ålandais aient accepté très difficilement la Convention de 1921 – la majorité aurait préféré rejoindre la Suède –, ils s'enorgueillissent désormais de constituer une référence pour d'autres territoires sujets à des conflits «ethnisisés» : des Corses, des Kosovars, des Irlandais, *etc.* se succèdent ainsi à Mariehamn afin d'examiner dans quelle mesure le statut original des îles Åland serait transposable chez eux. De même, les Nations unies, l'OSCE et le Conseil de l'Europe se sont intéressés de près au «cas ålandais», y voyant une possible référence en matière de protection des minorités.

Cela étant, au-delà de ce portrait plutôt magnifié, force est de relativiser l'aspect pacifique et pacifiant de l'exemple ålandais. Ainsi que l'a bien noté Elisabeth Naclér, le statut des îles Åland ne peut aucunement constituer un modèle facilement transposable ailleurs tant le contexte historique et

(32) A cet effet, le statut des îles a indéniablement joué le rôle de mesure de confiance entre la Finlande et la Suède.

(33) On notera que, contrairement aux suédophones du reste de la Finlande, qui s'expriment en *Finlandssvenska*, le «suédois de Finlande», les Ålandais parlent le *Rikssvenska* ou «suédois de l'État [de Suède]».

politique dans lequel il a été forgé a été assurément original (34). En outre, autant l'affinité (surtout culturelle) avec la Suède est de plus en plus saillante, autant les relations politiques entre Mariehamn et Helsinki sont, plus que jamais, imprégnées de défiance : les revendications ålandaises se révèlent ainsi de moins en moins autonomistes et de plus en plus indépendantistes et, ce, d'autant que, au gré des différents débats sur l'opportunité, pour la Finlande, de rejoindre l'OTAN, les Ålandais craignent, plus que jamais, une remise en cause de leur autonomie.

(34) Elisabeth NAUCLÉR, «The autonomy of Åland – a model to be copied or a source of inspiration?», in Harry JANSON/Johannes SALMINEN (dir.), *The Second Åland Islands Question. Autonomy or Independence?*, Julius Sundbloms Minnesstiftelse, Mariehamn, 2002, pp. 162-163.

